



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – DSS

**ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM SERGIPE NA PROTEÇÃO
SOCIAL BÁSICA: EQUIPAMENTOS E RH**

São Cristóvão/SE
2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – DSS

Raimundo Felipe Júnior Rodrigues de Oliveira

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Departamento de Serviço Social da Universidade
Federal de Sergipe, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Josiane Soares Santos

São Cristóvão/SE
2017

Raimundo Felipe Júnior Rodrigues de Oliveira

**ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM SERGIPE NA PROTEÇÃO
SOCIAL BÁSICA: EQUIPAMENTOS E RH**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Sergipe - UFS, como
requisito parcial à obtenção do título de
Graduação em Serviço Social.

São Cristóvão, 26 de Outubro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª. Josiane Soares Santos
Departamento de Serviço Social/Universidade Federal de Sergipe
Orientadora

Prof. Drª Vera Núbia Santos / Professor
Departamento de Serviço Social/Universidade Federal de Sergipe
Examinadora

Msc. Neusa Nunes Malheiros
Assistente Social SEIDH
Examinadora

Dedico esse trabalho a todos que consideram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) um modelo de assistência para uma classe trabalhadora, que luta todos os dias por direitos e que sofre pela corrupção dos maus políticos.

Raimundo Felipe

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado forças para que eu conseguisse chegar até aqui. Algumas pessoas fizeram-se muito presentes nessa caminhada e eu não poderia deixar de citá-las.

Gostaria de começar pela pessoa que mais me deu força e me incentivou nessa jornada. Hoje penso o que seria de mim se não tivesse conhecido o grande amor da minha vida, Suzana Rodrigues, que, desde a época de namoro até hoje, sempre me apoiou e acreditou no meu sucesso. Foi compreensiva, quando precisei realizar os trabalhos na madrugada e a deixava sem minha companhia. A você, todo o meu amor e carinho. Amo-te muito.

Minha mãe, Luiza Borges, e meus irmãos, Joaquim e Yzadore, que sempre acreditaram que eu conseguiria e me deram forças para chegar aqui. Ao meu grande pai, Raimundo, (in memoriam,) que sempre me ajudou, na medida do possível. Aos meus tios e tias, e aqui cito o nome de alguns: tia Reuza, tia Simone, tia Sandra, tia Mira, tio Paulinho, tio Ronaldo. Saibam que vocês também fazem parte dessa história.

Como esquecer de toda compreensão dos profissionais com quem já trabalhei e trabalho? Faço questão de citar alguns nomes, como o de Lucianna Roberta e Andrius Magno, do CEAC Rodoviária; Carla Prata, Aldenir e Nicholas Barreto, com quem tive o prazer de trabalhar no CEAC Riomar e Shirley Gomes, Soeli e Carla Sabrina, com quem trabalho atualmente, no CEAC Rua do Turista. Agradeço a cada um pela compreensão nos dias de troca de turno devido aos estudos e, em especial, ao diretor geral, na época, e hoje superintendente dos CEAC's, Rodrigo Farias, que com toda sua humildade compreendeu as minhas necessidades e com sua sensibilidade flexibilizou o trabalho. Com certeza, essa etapa conclui-se hoje com o apoio de cada um de vocês. A essa grande equipe e família CEAC, o meu muito obrigado.

Agradeço, também, a um profissional ímpar, com o qual aprendi muito. O que dizer de Marcos Ribeiro, do Banese Card? Sempre coerente e humano em suas decisões. A você, a minha admiração e meu muito obrigado. Ainda no Banese Card, tive a oportunidade de conhecer pessoas boas, umas já não fazem mais parte da empresa e outras continuam. Cito aqui alguns nomes dos que me apoiaram nessa caminhada. O que dizer de minha amiga Camila Renata? Minha “chaveirinho”, de quem aprendi a gostar de graça, sempre me apoiando. Além dessas, outras pessoas também me acompanharam nessa jornada: Alisson Andrade, Duílio Roberto, Rafaela Batista, Geilza, Ivanildes, a vocês o meu muito obrigado.

Como esquecer os amigos que o serviço social me deu? O que falar de Débora Xavier, Edcleito, Douglas, Rafaela França, Barbara Souza, Edinaide Sousa, Lidianne, Edsina, dentre outros? A vocês, minha admiração e carinho.

Enfim, a todos aqueles que creditaram que um dia eu chegaria aqui, o meu muito obrigado!

A religião pura e imaculada diante de nosso Deus e Pai é esta: visitar os órfãos e as viúvas nas suas aflições e guardar-se isento da corrupção do mundo

Tiago 1:27

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso discute a política de assistência social, com foco na análise dos dados da Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão, Assistência Social, do trabalho e dos Direitos Humanos (SEIDH), sobre equipamentos e profissionais do SUAS no Estado de Sergipe. O objetivo geral é analisar a estruturação do SUAS em Sergipe, no tocante à Proteção Social Básica. Os objetivos específicos são: discutir a Política de Assistência social como parte dos mecanismos de enfrentamento da “questão social” no capitalismo e verificar a aplicabilidade das diretrizes da PNAS e da NOB-RH/SUAS na implementação do SUAS em Sergipe. A experiência no estágio obrigatório na SEIDH foi de suma importância para a realização desse estudo. A pesquisa teve um caráter qualitativo/exploratório do tipo bibliográfico e documental. Seus resultados revelaram que após a Política de Assistência ser inserida na Constituição de 1988, o neoliberalismo apresentou-se inserindo obstáculos na sua aplicabilidade. Tais obstáculos mostram-se, entre outros aspectos, na fragilidade observada através dos dados sobre os equipamentos e as formas de contratação das equipes de trabalhadores do SUAS.

Palavras Chave: Assistência Social; Política Pública; SUAS

ABSTRACT

The present work of course conclusion discusses the social assistance policy, focusing on the analysis of data from the Secretariat of State for Women, Inclusion, Social Assistance, Labor and Human Rights (SEIDH) on SUAS equipment and professionals in the state of Sergipe. The overall objective is to analyze the structure of SUAS in Sergipe in relation to Basic Social Protection. The specific objectives were: To discuss the Social Assistance Policy as part of the mechanisms to cope with the "social question" in capitalism and to verify the applicability of the PNAS and NOB-RH / SUAS guidelines in the implementation of SUAS in Sergipe. The experience in the mandatory internship at SEIDH was extremely important to carry out this study. The research had a qualitative / exploratory character of the bibliographic and documentary type. Its results revealed that after the Assistance Policy was inserted in the Constitution of 1988, neoliberalism arrived, putting obstacles in its applicability. These obstacles are shown, among other things, in the fragility observed through the data on the equipment and the forms of hiring of the teams of workers of SUAS

Keywords: Social Assistance; Public policy; SUAS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1:	14
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO DA “QUESTÃO SOCIAL” NO CAPITALISMO.....	14
1. Gênese da “questão social” e seus aspectos conceituais numa perspectiva marxista	14
1.2. Formas de enfrentamento da “questão social” no capitalismo: as políticas sociais e seus fundamentos sócio-históricos	17
1.3 – Neoliberalismo e Política Social de Assistência Social no Brasil.....	22
CAPÍTULO 2	29
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE: ANÁLISE DE DADOS SOBRE A PROTEÇÃO BÁSICA	29
2.1- Implementação do CRAS por região e sua condição de funcionamento	29
2.2. O número de Profissionais da proteção básica nas regiões sergipanas e suas formas de contratação	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS	36

INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social foi instituída na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) nos artigos 203 e 204. O artigo 203 prevê para quem a política destina-se e o artigo 204 indica a fonte que irá custear os recursos, e as diretrizes que irão nortear as outras fontes. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), no ano de 1993 (Brasil, 1993), chega para regulamentar e institucionalizar a Política de Assistência Social, passando a responsabilidade para o Estado e instituir uma gestão descentralizada, deliberativa e com controle social da política de assistência social.

No entanto, as inspirações neoliberais do Estado fazem com que as políticas sociais fiquem em segundo plano, passando a ser mais seletivas e compensatórias.

Em 1997, foi sancionada a primeira Norma Operacional Básica (NOB), que definiu o sistema descentralizado e participativo da Política de Assistência Social. Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social, prevendo a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No ano seguinte, em 2005, uma nova NOB foi publicada. A NOB-RH/SUAS traz em seu texto, no art. IX. 2., responsabilidades e atribuições dos gestores estaduais, conforme a Portaria nº350 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome. Expedida em 03 de outubro de 2007, instituiu o pacto de aprimoramento de gestão dos Estados e do Distrito Federal, como uma estratégia de incentivo à consolidação do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2012, p.65).

Sendo assim, em Sergipe, as diretrizes e normativas ditadas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Saúde (NOB-RH/SUAS) estão sendo aplicadas de forma correta? A NOB-RH/SUAS estabelece no âmbito Federal, Estadual e Municipal a forma de ingresso dos profissionais no SUAS e o quadro mínimo desses profissionais nesse sistema. Com base nessas diretrizes, a assistência social, enquanto política pública, está sendo aplicada conforme rege a NOB-RH/SUAS? Questionamos, então, se no Estado de Sergipe isso ocorre com tais diretrizes.

O objetivo geral do presente estudo é analisar a estruturação do SUAS em Sergipe. Os específicos são discutir a Política de Assistência Social como parte dos mecanismos de enfrentamento da “questão social” no capitalismo e verificar a aplicabilidade das diretrizes da PNAS e da NOB-SUAS no Estado de Sergipe. Tal objetivo partiu da experiência do estágio obrigatório vivido na Gestão do Trabalho, onde pude analisar, em parte, a estrutura dos equipamentos do SUAS em Sergipe e a luta para colocar em prática os serviços e projetos desse sistema.

Na busca por um serviço de qualidade na área da assistência, a NOB-RH/SUAS representa um avanço na política assistencial, visando a garantir serviços socioassistenciais de qualidade aos usuários. O Sistema Único de Assistência Social, enquanto política pública, tem, na NOB-RH/SUAS, uma das diretrizes que orientam os gestores das três esferas do governo, na direção de uma prestação de serviços com qualidade e que consolide os direitos socioassistenciais da população. Nesse sentido, a pesquisa parte do pressuposto de que a estrutura do SUAS em Sergipe não está de acordo com as normativas da NOB-RH/SUAS, em face do desfinanciamento da assistência social, operado sob o neoliberalismo.

O presente estudo originou-se devido à experiência de estágio na Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão, Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos (SEIDH). Espera-se que seu resultado proporcione estímulos para outras investigações futuras na perspectiva de consolidação do SUAS no Estado.

A pesquisa aqui apresentada teve um caráter qualitativo/exploratório.

[...] a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, apud GERHAROT, 2009, p.21-21)

A definição de pesquisas exploratórias é citada por Gil (2008) como aquelas que,

[...] têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias [...] habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicados nestas pesquisas.

Para obtenção de dados foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais. A pesquisa bibliográfica serviu para entender melhor a discussão sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Lei Orgânica da Assistência Social e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Saúde no contexto das relações de produção e reprodução da “questão social”. A pesquisa documental contemplou a análise de portarias, normativas e legislações referentes à regulamentação da assistência social no Brasil. Além disso, foram acessados dados da SEIDH sobre a implementação do SUAS em Sergipe e relatórios de estágios. Tais dados foram acessados no período do estágio obrigatório do curso de Serviço Social, no Departamento de Assistência Social (DAS), mais precisamente na Gestão do Trabalho.

Por meio dos dados obtidos na SEIDH, foram analisados alguns aspectos da estrutura do SUAS em Sergipe – mais precisamente as formas de ingresso dos trabalhadores e as condições de funcionamento dos equipamentos da proteção básica.

Este estudo, além desta introdução e das considerações finais, está dividido em dois capítulos. O primeiro capítulo, “*Assistência Social no contexto das formas de enfrentamento à ‘Questão Social’ no capitalismo*”, foi dividido em três subitens. O primeiro fala sobre a gênese da “questão social” e seus aspectos conceituais numa perspectiva marxista, e mostra que o nascimento da “questão social” deu-se na Inglaterra, com a onda industrializante, e como consequência dos impactos da relação capital/trabalho. Trata-se de um fenômeno novo, ou seja, uma pobreza massiva da população trabalhadora, onde os pobres ficam cada vez mais pobres e os ricos cada vez mais ricos. As expressões da “questão social” aparecem nas consequências da relação de trabalho. Com o aumento da carga horária das fábricas, os trabalhadores passam a morar nos seus arredores, de forma desordenada. Netto (2009) comenta que as privações nesse estágio já não eram mais decorrentes do baixo nível do desenvolvimento das forças produtivas. A Revolução de 1848 fez com que a classe trabalhadora se reconhecesse como tal, mas para Netto (2009) a consciência política ainda iria demorar. Com isso, a questão social vai crescendo e sendo naturalizada como desdobramento da burguesia.

No segundo subitem (formas de enfrentamento da “questão social” no capitalismo: as políticas sociais e seus fundamentos sócio-históricos) mencionamos como algumas reivindicações dos trabalhadores foram transformadas em leis, porém sem colocar em cheque os fundamentos do capitalismo, fazendo o Estado mudar seu papel no final do século XIX e início do XX. O Estado passa a aumentar sua presença social regulando os direitos sociais, após a segunda guerra mundial, e dando início ao WelfareState. Este foi marcado, na Europa, pelo crescimento do orçamento social, através dos quais os seguros passam a ser oferecidos com caráter universal. Paralelo a isso, o capitalismo reergueu-se, tendo seus anos gloriosos com uma alta das taxas de lucros. O Estado passa a utilizar o fundo público para mediar e administrar a política econômica e social, mesmo ele sendo de trabalhadores que contribuíram para poder ter acesso a algum serviço de assistência. O Estado forjava políticas globais.

No último subitem do primeiro capítulo, falamos do neoliberalismo e política social de assistência social no Brasil. Mostramos que não houve Estado de bem-estar social no Brasil, diferentemente do que ocorreu na Europa. No Brasil, a conjuntura era outra. O país passava por uma ditadura militar e o capitalismo começava a ganhar território, mesmo que de modo tardio. Já na década de 1980, o país passa por uma redemocratização e elaboração de uma

nova Constituição, em 1988, onde as reivindicações por parte dos trabalhadores consolidam-se em leis na Carta Magna. A assistência social foi garantida como dever do Estado nos artigos 203 e 204, juntamente com a LOAS, andando junto com a Saúde e a Previdência, tornando-se a Política de Seguridade Social. Com os direitos sociais garantidos na Constituição e um clima favorável, as políticas sociais sofrem ameaças na década de 1990, frente a um novo modelo de economia.

Os governos neoliberais não buscaram construir políticas públicas, entretanto as mesmas não deixaram de existir, adequando-se a um novo modelo baseado na privatização, focalização/seletividade e descentralização. Realizando parcerias com ONG's e instituições filantrópicas, o Estado ignorava o conceito de seguridade e exaltava o voluntariado, contando com o apoio do Congresso, através de medidas provisórias para garantir uma governabilidade, tornando-a vazia em seu discurso democrático.

No segundo capítulo, “*Assistência Social em Sergipe: análise de dados sobre a proteção básica*”, iremos debater os dados obtidos na SEIDH e traçar como estão situados os equipamentos em relação a suas condições, e a forma de ingresso dos profissionais. Para isso, os dados foram tabulados conforme as oito regiões do Estado. Os dados mostram que a realidade desses aspectos do SUAS em Sergipe é de que a proteção básica ainda não está consolidada: os equipamentos estão precariamente disponíveis e os profissionais, em sua maioria, são contratados sem concurso público (cargos em comissão ou terceirizados).

Nesse sentido, esse estudo busca propiciar um debate de como a assistência social foi implantada no Brasil, despertando a busca pelo conhecimento teórico, buscando fortalecer o conhecimento sobre a assistência no meio acadêmico, profissionais da área e demais envolvidos com o tema.

CAPÍTULO 1:

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO DA “QUESTÃO SOCIAL” NO CAPITALISMO

1. Gênese da “questão social” e seus aspectos conceituais numa perspectiva marxista

O desenvolvimento da “questão social” no capitalismo mundial será o tema aqui estudado, uma vez que o avanço do capitalismo faz surgir novas expressões dessa questão, e para entendermos melhor essas mudanças e as formas de enfrentamento da questão social materializadas nas políticas sociais, precisamos compreender a relação capital/trabalho.

A expressão questão social foi criada por causa do fenômeno decorrente dos impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra – trata-se do fenômeno do pauperismo. A pobreza massiva da população trabalhadora constituiu o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial, tornando-se um fenômeno novo, fruto da relação capital/trabalho.

Independentemente da sua perspectiva ídeo-política, estava claro o surgimento de um novo fenômeno: uma nova dinâmica da pobreza surgia e, segundo Netto (2009, p.153), “*a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riqueza*”. O modo de produção capitalista trazia consigo uma marca, qual seja, os pobres cada vez mais pobres e os ricos cada vez mais ricos. Quanto mais os operários trabalhavam, mais os capitalistas acumulavam riquezas.

Em uma análise marxista, Netto (2009) comenta sobre a “lei geral da acumulação capitalista”, contida no vigésimo terceiro capítulo d’O Capital, livro publicado em 1867, que revela a anatomia da questão social e suas complexidades. Também segundo Santos (2012), a gênese da “questão social” é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital. Entretanto, antes disso, a autora mostra que vários fatores levaram à questão social.

Nesse sentido, o destaque vai para o período chamado por Marx de “acumulação primitiva do capital”¹ que criou o trabalhador livre, no século XV e início do século XVI. Nesse momento, os camponeses tiveram seus campos de trabalho transformados em pastagens de ovelhas, uma vez que a lã era o principal produto da nascente indústria manufatureira de tecidos. Isso causou o aumento do desemprego, pois, para cuidar de ovelhas, o número de trabalhadores é menor do que o necessário para cuidar de uma fazenda, forçando os

¹ Processo de transição do feudalismo para o capitalismo.

lavradores a procurar um trabalho em troca de salário. Tal mudança, ou seja, a instituição da forma assalariada, não foi feita de forma automática, causando a mendicância, a vadiagem, como forma de resistência ao novo sistema. Santos (2012) diz que nada que antecedeu a “pré-história” da “questão social” foi natural, mesmo sendo naturalizada no curso dos acontecimentos.

Mulheres e crianças eram as preferidas pelas fábricas. Para os capitalistas cortarem gastos, eles despediam uma mão de obra especializada do sexo masculino e contratavam mulheres e crianças do sexo feminino, pois eram menos propícias a resistir às demandas do capital. Segue trecho do depoimento de uma criança de 11 anos, que consta em um relatório de uma Comissão do Parlamento Inglês em 1822, que fora pesquisado pela autora (HUBERMAN 1976 apud SANTOS, 2012 p.36).

Sempre nos batiam se adormecíamos. O capataz costumava pegar uma corda da grossura do meu polegar, dobrá-la e dar-lhe nós [...] Eu costumava ir para a fábrica um pouco antes das 6, por vezes às 5, e trabalhar até 9 da noite. Trabalhei toda a noite certa vez, nós escolhíamos isso. Queríamos ter algum dinheiro para gastar. Havíamos trabalhado desde as 6 da manhã do dia anterior. Continuamos trabalhando até as 9 da noite seguinte. [...] Meu irmão faz o turno comigo. Ele tem 7 anos.

Com as fábricas procurando estender a carga horária dos trabalhadores, eles começaram a morar nos seus arredores e, com isso, apareceram as doenças devido à falta de saneamento básico e infraestrutura. Tais doenças só preocuparam os capitalistas quando começaram a matar os ricos.

Somado a isso, o apoio do parlamento do congresso reestruturou o Estado em termos liberais, conforme aspirações da burguesia, que se tornara, a partir disso, classe dominante. Leis foram criadas para coibir aqueles que iam de encontro à necessidade do capital. Huberman (1976 apud SANTOS, 2012, p.33) diz que, “a burguesia desejava que seu poder político correspondesse ao poder econômico que já tinha, ou seja, dona de propriedades e agora queria os privilégios”.

Netto (2009) comenta que nas sociedades anteriores à ordem burguesa, as desigualdades, as privações, eram decorrentes do baixo nível do desenvolvimento das forças produtivas e que devido a esse baixo nível não era possível suprimi-las. Porém, na ordem burguesa constituída, essa escassez é socialmente construída, sendo resultado da contradição entre as forças produtivas e as relações de produção. Além de socialmente produzida, a escassez que gera o pauperismo, ainda de acordo com Netto (2001), não expressa sozinha a “questão social”. Outros desdobramentos sociopolíticos estabelecem a dimensão política da questão social, expressa na luta dos trabalhadores contra esse estado de coisas.

A Revolução de 1848 foi um divisor de águas, pois trouxe à luz o caráter antagônico dos interesses de classes que acarretou a dissolução do ideário formulado pelo *utopismo*, resultando em um salto histórico para o proletariado da condição de classe em si a classe para si. A classe passa a se reconhecer como fruto da relação capital/trabalho. No entanto, Netto (2009) afirma que a consciência política não é o mesmo que compreensão teórica – e o movimento dos trabalhadores ainda demoraria para compreender a gênese da questão social.

O termo “questão social”, no entendimento de Netto (2009), data de cerca de cento e setenta anos, e começa a ser utilizado na terceira década do século XIX, por críticos da sociedade e filantropos. Destaca, ainda, que a “questão social” – *desliza lenta, mas nitidamente, para o vocabulário próprio do pensamento conservador*. Nessa perspectiva, as ações políticas para combater a questão social tinham um caráter moralizador e o “enfrentamento das suas manifestações deveria ser função de um programa de reformas que preservasse, antes de tudo o mais, a propriedade privada dos meios de produção”. (NETTO, 2009, p.155). Todo cuidado com as manifestações a respeito da “questão social” era tomado prevenindo qualquer medida que atingisse a ordem econômico-social estabelecida. Como diz Netto (2009, p. 155), *“trata-se de combater as manifestações da “questão social” sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa. Tem-se aqui, obviamente, um reformismo para conservar”*.

Os capitalistas tinham ao seu lado o parlamento do congresso, assim, quando um movimento levantava-se não demorava a haver a promulgação de uma legislação punitiva contra os operários. Mesmo assim, não foi possível subtrair os ganhos que esses movimentos alcançaram como, por exemplo, a redução da carga horária de trabalho para 10h. Os trabalhadores começam a protestar não só politicamente, mas também economicamente. Sendo assim, a luta não era mais entre pobres e ricos, e sim entre trabalhadores e capitalistas, era contra a exploração do trabalho pelo capital. Os trabalhadores começam a perceber-se como classe e as lutas começam a intensificar-se por melhorias nas condições de trabalho.

A questão social vai crescendo e sendo naturalizada como desdobramento da sociedade moderna, ou seja, burguesa. Netto (2009) diz que as desigualdades, desemprego, fome, doenças, penúria, desamparo *não podem ser vistos como características inelimináveis de toda e qualquer ordem social*, ou seja, sua existência e reprodução precisa ser historicamente situada como fruto da sociedade burguesa moderna. Como diz Netto (2009, p157), *“diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”*. Não se suprime a questão social para conservar o capital, uma vez que a primeira é

decorrente do segundo e fundada num traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – *a exploração*.

Santos (2012,p.17) procura deixar claro em seu livro que a base das expressões da questão social é oriunda do Modo de Produção Capitalista, no que tange às desigualdades sociais, contrapondo-se a outras perspectivas teóricas, cujas bases de fundamentação são as formas de solidariedade ou coesão social. A naturalização das expressões da questão social pelo capitalismo tem por base essa concepção fundada na solidariedade e a coesão social, fazendo com que não sejam notadas as conexões entre os fundamentos econômicos e históricos desse fenômeno.

Ao longo dos períodos, seja da superprodução ou de crise, a “questão social” continuou sendo produzida e reproduzida. Sendo importante frisar que o desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo que causa o desemprego, também pode dar ao trabalhador mais tempo para usufruir de outras dimensões da vida social. Entretanto, nas formas específicas da produção capitalista, surge o pauperismo, como consequência desse desenvolvimento, tendo seu marco histórico no conjunto dos fenômenos relacionados à forma de organização da produção nesse contexto.

No início dos anos setenta do século XX, houve a redução das taxas de lucros do capital, condicionadas por uma crise de superprodução, que tem como resposta até os dias atuais uma ofensiva do capital na ordem política e econômica. Tal ofensiva, como Netto (2009, p.159) diz, demonstra que

a conjugação globalização mais neoliberalismo veio para demonstrar aos ingênuos que o capital não tem nenhum compromisso social – o seu esforço para romper com qualquer regulação política, extramercado, tem sido coroado com êxito.

As novas ações do capital revelam inovações nas manifestações da questão social, ante a exibição de suas novas expressões, derivadas do novo modo de acumulação capitalista. Nesse momento de crise, revelam-se novas formas de exploração e, como consequência, novas formas de pauperismo, daí a expressão que alguns autores defendem, de que haveria uma “nova questão social”.

1.2. Formas de enfrentamento da “questão social” no capitalismo: as políticas sociais e seus fundamentos sócio-históricos

No final do século XIX, a classe trabalhadora teve algumas de suas reivindicações transformadas em leis, embora tais mudanças não atingissem o centro da questão social e,

conforme dito no item anterior, este centro não fosse atingido sem supressão do modo de produção capitalista. Portanto, mesmo as reformas sociais do período pós Segunda Guerra não teriam esse caráter. As primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na mudança do Estado Liberal do século XIX para o chamado “Estado Social” Capitalista do século XX. Esta mudança incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e de luta de classes, assumindo um caráter mais social. Entretanto, ambos os formatos de Estado têm algo em comum: reconhecem os direitos, mas não colocam em xeque os fundamentos do capitalismo.

O Estado europeu liberal do século XIX tinha características de um Estado opressor, de caráter policial. Esse Estado protegia a liberdade individual, os direitos de segurança e propriedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2009). As mobilizações das classes trabalhadoras foram importantes nas conquistas de direitos no fim do século XIX e início do século XX. Essas lutas por uma sociabilidade não capitalista, importantes manifestações da “questão social”, asseguraram importantes conquistas nas áreas dos direitos políticos. Tais mobilizações, por mais que não tenham conseguido constituir uma nova ordem social, fizeram com que os direitos políticos se generalizassem e o Estado mudasse seu papel, em meio ao capitalismo do final do século XIX e início do século XX.

O Estado passa a realizar ações sociais com caráter de obrigatoriedade. Segundo Pierson (1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.64)

[...] o que ajuda a demarcar a emergência de políticas sociais são alguns elementos surgidos no final do século XIX, decorrentes da luta da classe trabalhadora. O primeiro foi a introdução de políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social na Alemanha, a partir de 1883. [...] O segundo elemento apontado pelo autor é que as políticas sociais passam a ampliar a ideia de cidadania e desfocalizar suas ações, antes direcionadas apenas para a pobreza extrema.

Para esse autor, os Estados europeus passam a comprometer mais de 3% do seu Produto Interno Bruto (PIB) com gastos sociais a partir do século XX.

Na Alemanha, no século XIX (em 1883), no governo de Bismarck, foi instituído o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório, em meio a fortes mobilizações da classe trabalhadora. O seguro social obrigatório foi destinado a algumas categorias específicas de trabalhadores, como forma de acalmar as mobilizações, tendo seu financiamento com base nas contribuições dos empregadores e empregados. Tais medidas eram concedidas em forma de substituição de renda em momentos de perda da capacidade laborativa, fosse ela decorrente de doença, idade ou incapacidade para o trabalho. O modelo bismarckiano de seguro assemelha-se a um seguro privado, onde o trabalhador só tem direito, se contribuir.

Na França, as intervenções estatais durante o século XIX foram chamadas de *Etat Providence* (Estado-Providência). Para alguns autores franceses, o marco do Estado-Providência seria no ano de 1898, com a aprovação da primeira lei que cobria os acidentes de trabalho sob responsabilidade do Estado.

Na segunda metade do século XIX e início do século XX, o Estado liberal teve suas bases materiais e subjetivas enfraquecidas. Nesse sentido, podemos citar duas situações: a primeira foi o crescimento do movimento operário, ocupando espaços políticos e conquistando direitos para os trabalhadores, que passaram a requisitar acordos coletivos com o advento do fordismo; a segunda foi a concentração e monopolização do capital, ou seja, a criação de empresas passou a depender de um grande volume de dinheiro – esse dinheiro era liberado pelos bancos, dando origem ao capital financeiro.

O período de 1929 a 1932 ficou conhecido como a Grande Depressão, devido à grande crise na bolsa de valores em 1929, em Nova York, atingindo todo o comércio mundial. E como explicar as políticas sociais em meio a essa crise, uma vez que o capitalismo precisa do lucro e, para obter lucro, precisa extrair dos trabalhadores a mais valia? Na verdade, as políticas sociais multiplicaram-se no período de 1914 a 1939, e se generalizaram após a segunda guerra mundial.

A origem do WelfareState para Pierson (1991, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2009) marca a idade do ouro das políticas sociais, a partir do crescimento do orçamento social em todos os países da Europa que integravam a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tal autor refere-se a políticas sociais do tipo bismarckiano, na lógica do seguro. Instituiu-se a cobertura de acidentes de trabalho, seguido de seguro doença e invalidez, pensões a idosos, seguro desemprego e, por último, auxílio maternidade.

A origem dessas políticas, ou seja, dessas reivindicações que se tornaram políticas sociais, partiu das classes trabalhadoras durante o século XIX, tendo sua ampliação no pós-guerra, com a lógica do Plano de Beveridge, publicado na Inglaterra em 1942, que propunha uma nova lógica de política sociais, a partir de críticas ao plano de seguro privado bismarckiano.

Marshall (1967, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2009) diz que os seguros foram iniciados timidamente de maneira privada e restritos a categorias profissionais no final do século XIX, e se espalharam no século XX, porém sem receber a designação de universal e sem caráter de WelfareState.

Para entendermos melhor, houve uma baixa nos lucros, uma redução na mais valia e aumento no desemprego. Como saída dessa crise, os capitalistas tendem a reativar o consumo

e o emprego, utilizando como estratégias de fundamental importância o fundo público e a guerra.

Após a crise de 1929 e a segunda guerra mundial, o capitalismo reergueu-se, vivenciando seus “30 anos gloriosos”, com taxas de lucros altíssimas, caracterizadas pela monopolização do capital. Por outro lado, forjou-se uma explícita intervenção do Estado na economia, através da generalização de políticas sociais para os trabalhadores e regulações a respeito dos ganhos na produtividade das empresas repassados aos salários, porém, tal período se sustentará somente até os fins dos anos 1960.

Na defesa da intervenção estatal para reativar a economia, Keynes busca no capitalismo a resposta para os problemas do próprio capitalismo, ou seja, o Estado com Keynes passou a ser produtor e regulador, o que não significa o abandono do capitalismo ou defesa da socialização dos meios de produção. Defendia-se o individualismo e a economia de mercado, porém dentro de uma lógica que rompia com o liberalismo conservador da época. Para Keynes, a Lei dos Mercados, onde a economia é autorregulável, não poderia ser considerada suficiente para impossibilitar uma crise de superprodução. A demanda efetiva é importante porque indica capacidade de pagamento. Sem essa demanda em circulação, gera-se uma crise e, ao mesmo tempo, evidencia-se que não estão existindo meios de pagamento suficientes em circulação. É quando Keynes diz que o Estado deve intervir para que tal insuficiência não ocorra.

A política keynesiana vê o Estado agir de forma preventiva, quando os empresários investem para obter altos lucros cada vez mais rápido, não se importando com os problemas econômicos e sociais, apenas preocupados em ter o seu retorno investido de maneira mais breve. Dessa maneira, o Estado tem a legitimidade para intervir, com um conjunto de medidas econômicas e sociais, nos momentos de depressão, de modo a garantir a demanda efetiva, controlando, assim, o volume de moeda em circulação, ou seja, disponível, e as flutuações da economia. Um conjunto de estratégias pode surgir para evitar a crise do capitalismo, as crises cíclicas, como, por exemplo, o Estado utilizar uma política tributária alta para criar um fundo público a ser usado quando chegar o período de depressão.

O Estado, por mais que usasse o fundo público para mediar e administrar a política econômica e social, não conseguia manter o bem-estar do trabalhador, que ainda era produto de sua contribuição de modo individual; ou seja, ele tinha que pagar para ter algum tipo de assistência. Ao lado disso, também foram forjadas as políticas globais àqueles incapazes para o trabalho.

Ao keynesianismo juntou-se o fordismo, e a linha de montagem da fábrica de Henry Ford foi uma novidade no mundo da produção. Como dizem Behring e Boschetti (2009, p.87),

[...] com a introdução dos princípios tayloristas e de Fayol, [...] [preconizou-se] um brutal aumento da produtividade do trabalho a partir da decomposição do processo de trabalho em movimentos rigorosamente estudados, tendo em vista o controle do tempo, e um conjunto de estratégias de gestão, monitorando o fluxo de informações e da autoridade.

Os capitalistas passam a produzir em massa e a pensar em modos de fazer a produção e o consumo andarem juntos. Tal modelo de produção criou uma nova sociedade com uma nova forma de consumo, porém esse modelo só se solidifica após a segunda guerra, onde as novas formas de organização da produção estão mais otimizadas.

Harvey (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2009) diz que seria preciso um abalo nas relações de classes para que o fordismo se disseminasse e que, quando isso aconteceu, o papel do Estado mudou. Com os modelos keynesiano e fordista andando lado a lado, foram constituídos os pilares da economia e da acumulação acelerada do pós 1945, ou seja, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, sob o comando norte americano, com um alto grau de investimento e compra de matérias-primas. Porém, para a classe operária, essas mudanças vieram com características de conquistas e reformas de forma imediatista, uma vez que o Estado, ao mesmo tempo que garante os direitos sociais desses operários, minimiza o lado fiscal dos capitalistas, garantindo, assim, os seus lucros.

Nesse momento, cria-se uma melhoria na condição de vida para o operário fora da fábrica, com acesso ao consumo e ao lazer, bem como a sensação de estabilidade no emprego. Não se trata de uma revolução socialista, e sim, de uma reforma capitalista. Porém, tais condições proporcionadas pelo modo de acumulação keynesiano-fordista, que deu fôlego aos “anos de ouro” do capital, tiveram seu esgotamento a partir da segunda metade dos anos 1960.

As altas taxas e a capacidade do Estado regulador de promover o social já não eram as mesmas. A dívida pública e privada aumentava com o passar dos tempos, com a crise do petróleo de 1973 e 1974. Por outro lado, com a revolução tecnológica entrando nas fábricas e reduzindo o tempo de produção para o capitalismo, percebeu-se um desemprego estrutural e sem retorno, como era denunciado pelos estudantes franceses em 1968, que já não conseguiam vislumbrar um novo emprego como seus pais em anos anteriores. O sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social estava afetando o capitalismo central e a sua periferia, onde não havia se efetivado ainda completamente. Sendo assim, as

elites econômicas começam a criticar e responsabilizar o Estado pela crise, principalmente por atuar a favor do social e não dos seus interesses.

Para o capital, a regulação estatal só faz sentido quando suas ações fazem gerar altos lucros para ele, sendo assim, o capitalista aceita dividir um pouco do seu lucro com os trabalhadores, porém, quando as medidas do Estado regulador vêm em benefício dos trabalhadores, e não do capital, tornam-se motivo de reivindicação por reformas liberalizantes por parte do empresariado.

1.3 – Neoliberalismo e Política Social de Assistência Social no Brasil

O estado de bem-estar social no Brasil não ocorreu de forma plena como em alguns países da Europa. Com um contexto bem diferente, o Brasil passa por uma ditadura militar, durante a qual o capitalismo industrial começa a ganhar território, ainda que de modo tardio, uma vez que na Europa, o desenvolvimento do capitalismo, nesse sentido, já estava bastante avançado. O Brasil vivia uma expansão do fordismo, uma produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para o consumo, que já vinha acontecendo desde 1955 e que, com a ditadura, ganha um contorno mais agressivo. Diferentemente da Europa, a divisão desses lucros não foi negociada conforme a produtividade, frustrando, assim, operários brasileiros.

No final dos anos de 1970, a crise do capitalismo internacional tem impactos na economia brasileira e leva ao processo de redemocratização, ocorrido no início dos anos 1980. Este foi seguido da elaboração de uma nova Carta Constituinte para o país, promulgada em 1988. Os direitos assegurados por esta legislação, como políticas sociais, foram, sobretudo, consequência de lutas dos movimentos da classe trabalhadora. Mesmo com um clima favorável, de uma sociedade que acabara de passar por uma redemocratização, o avanço do neoliberalismo, na década de 1990, ameaça o desenvolvimento das políticas sociais frente a um novo modelo econômico.

Os direitos sociais assegurados na Constituição brasileira de 1988 foram uma conquista para a classe trabalhadora e para os movimentos sociais, em uma economia, tanto nacional como internacional, não muito favorável a tais conquistas. Os movimentos sociais que lutaram por estas conquistas tinham uma base de legitimidade fundada pelas lutas realizadas contra a ditadura militar, em um momento no qual o Brasil passava por uma reforma democrática e, nesse sentido, as políticas sociais instituídas para regulamentar esses direitos tinham de tudo para avançar. Porém, após o ano de 1990, não foi o que vimos. O capital externo chega com seu modelo de contrarreformas e suas políticas econômicas para

superar a crise desencadeada após 1970, o que fez com que o desemprego, a violência e outras expressões da “questão social” aumentassem.

Na década de 1990, o termo “reforma” foi muito usado. Entretanto, o cuidado com o uso na sua aplicabilidade deve ser tomado, uma vez que qualquer mudança não deve ser vista como reforma. Trotsky retoma o conceito de revolução permanente por Marx, por meio do qual oferece pistas para refletir sobre afirmação entre a relação reforma e revolução. Para Trotsky (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 150),

a burguesia tornou-se progressivamente incapaz de realizar tarefas democráticas internas, a exemplo da democratização do Estado e da distribuição da terra, e de assumir uma posição anti-imperialista consequente. Essas tarefas e posições só poderiam ser realizadas e assumidas sob a hegemonia dos trabalhadores.

As conquistas dos trabalhadores frente ao capitalismo no século XX, desencadeadas com medidas keynesianas, com proteção social ao pleno emprego por meio do Estado de direito numa social democracia, passam por graves retrocessos, com a adoção de medidas neoliberais em vários países. Dessa maneira, pensar em reformas democráticas em um país como o Brasil poderia implicar em uma ação radical e de ultrapassagem do Estado burguês, uma vez que ela mesma pode superar-se considerando sua cultura antidemocrática e conservadora. Entretanto, nas “[...] nossas paragens não houve reformas no sentido social-democrata, mas processos de modernização conservadora ou de revolução passiva”. (COUTINHO, 1989 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 151). Tais mudanças aconteceram de forma objetiva na vida dos trabalhadores. Isso inclui o Estado social, mas sempre limitado ao controle da classe dominante, para manter em seu lugar as “classes perigosas”. Fica evidente, assim, que os avanços constitucionais de 1988, de natureza reformista, só foram possíveis devido a uma conjuntura particular da época.

Com a abertura da economia para o capital externo, os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram marcados por “reformas”, com características de alterar a forma de funcionamento do mercado, levando a crer que os problemas vividos pelo país eram decorrentes de sua economia e de como era conduzida a sua política social desde os anos de 1980. O neoliberalismo chega ao Brasil ditando suas normas: privatizações, mudanças na previdência social, desprezo pelos direitos assegurados na Constituição de 1988 no terreno da seguridade social e outras. Uma “modernização” era projetada para o país e o documento orientador dessas mudanças foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE, 1995) coordenado por Bresser Pereira, que estava à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).

Uma das reformas pelas quais o Brasil passou, na década de 1990, foi o Plano Real, em 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O centro da reforma foi o ajuste fiscal e, para isso, o reformismo neoliberal adotou uma política econômica que deixou o Estado à mercê dos especuladores do mercado financeiro internacional.

Os processos de privatização no Brasil tiveram o apoio da mídia e foram justificados como fontes atraentes de investimento internacional para a melhoria do desenvolvimento do país, uma vez que as empresas não estavam sendo “eficientes” economicamente na mão do Estado. Porém, tais lucros e desenvolvimentos das empresas não se deram apenas pela privatização em si. Outros motivos agregados fizeram com que esse resultado fosse positivo, como as demissões antes e depois das privatizações, as dívidas perdoadas pelo Estado, isenção de impostos por tempo indeterminado, taxas de juros diferenciadas, além de outras medidas que não chegaram ao conhecimento da população devido à falta de transparência do governo. A não obrigatoriedade das empresas adquirirem matéria-prima no parque industrial do Brasil agravou ainda mais o desemprego estrutural.

Com uma classe trabalhadora enfraquecida e fragmentada, em função do desemprego, da precarização do trabalho e flexibilização das relações de trabalho e dos direitos, e o Estado restringindo o acesso às políticas sociais, sob o argumento da crise fiscal, os direitos sociais tornam-se ainda mais seletivos. Os governos neoliberais não buscaram construir políticas públicas. Entretanto, elas não deixaram de existir, mas precisaram se adequar a um novo contexto baseado no trinômio: privatização, focalização/seletividade e descentralização.

Exemplo disso foi outro dos aspectos da reforma neoliberal: o *Programa de Publicização*, uma espécie de agência reguladora de políticas públicas, com parcerias entre o Estado e ONGs/Instituições Filantrópicas. Este programa ignorava o conceito de seguridade e exaltava o voluntariado, incentivando a “solidariedade”, ou seja, a desprofissionalização da área da seguridade, pois o serviço voluntário não é remunerado e não chega a se instituir como direito. Outro problema foi a separação entre a formulação e execução das políticas, situação na qual o Estado as formularia e as agências autônomas as implementariam.

Além de contar com apoio do Congresso Nacional, os governos neoliberais no Brasil aprovavam várias dessas demandas, utilizando-se de medidas provisórias. Sendo assim, o discurso sobre uma democracia ou uma governabilidade democrática com ditas “reformas” torna-se vazio em sua substância. Essas medidas vêm na contramão do disposto na Constituição de 1988 (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 156), cuja perspectiva de universalidade está em seu artigo 6º: “[...]direito a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o

lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social”.

O princípio da universalidade que sugere que todos são iguais perante a lei e têm os mesmos direitos, também está afirmado no artigo 194 do Capítulo II do Título VIII da Ordem Social da Constituição. Neste mesmo artigo, estabelece-se que trabalhadores, empregadores, aposentados e os governos devem contribuir com a seguridade juntos, mas a responsabilidade da gestão desse orçamento continua sob a égide do Estado:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Tal estrutura descentralizada, na qual todos contribuiriam para o mesmo fim, poderia ter como objetivo mudar ou provocar mudanças na previdência e assistência social, deixando-as mais articuladas e formando uma rede mais ampla. Tais objetivos resultariam em ações dos poderes públicos e da sociedade, de modo a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social. Porém, os direitos duramente conquistados no texto constitucional, com os passar dos anos, sofreram uma defasagem na sua aplicabilidade. Os indicadores mostravam melhoras em alguns, porém o quadro de uma nova pobreza² era perceptível, gerando, assim, dados de um Estado de mal-estar que resulta em políticas focalizadas que não podem ser confundidas com a assistência social.

A Assistência social foi garantida como Política Pública e dever do Estado na Constituição de 1988, através dos artigos 203 e 204, juntamente com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei de número 8.742 de 07 de Dezembro de 1993). A Assistência

² Refere-se ao desemprego gerado pelas medidas do ajuste, reestruturação e flexibilização das relações de trabalho.

passa a fazer parte, a andar junto com a Saúde e a Previdência, ou seja, a Política de Seguridade Social.

Atendendo a uma das principais deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, que aconteceu em Brasília, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e, em seguida, criou-se o Sistema Único de Assistência Social, cujo funcionamento é, como o das demais políticas, descentralizado e participativo. Esse sistema tem a função de gerir a Assistência Social e criar as condições para sua implementação. A implantação dos SUAS está focada nos municípios, porque é neles que as ações acontecem, em sua organização, materializando a LOAS, dentro do que preconiza a PNAS, desde a contratação da sua equipe de referência dentre outras.

O SUAS, enquanto materialização da LOAS e regulação das ações de Assistência Social vem, de maneira organizativa, para garantir a execução da Política de Assistência Social, articulando e consolidando seus princípios, diretrizes e objetivos, a fim de oferecer serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de acordo com o porte de cada município. Como diz Vanzetto (2005, p.3)

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Prevê a oferta de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, **convivência** e socialização de famílias, conforme a situação de vulnerabilidade apresentada.

A mesma autora fala, também, que deverão “[...] incluir as pessoas com deficiência e considerar o Benefício de Prestação Continuada e Benefícios Eventuais como parte deste atendimento (Idem, p.3).

Os serviços de proteção social básica deverão ser executados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS³) e pelas entidades que fazem parte da rede prestadora de serviço de assistência social. A equipe de referência do CRAS, segundo a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)⁴ varia de

³Centro de Referência da Assistência Social é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, sendo responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social nos municípios e DF.

⁴ Com a NOB-RH/SUAS (Resolução CNAS n.º 269 de 13/12/2006) que vem para complementar a NOB/SUAS, que dispõe sobre a gestão do trabalho no sistema, foram instituídas as diretrizes para a Política Nacional de Capacitação, tendo em vista treinar e capacitar os trabalhadores dos SUAS, dando ênfase à política de educação continuada.

acordo com o porte do município; porém, independentemente disso, a norma determina uma equipe mínima de referência:

As equipes de referência⁵ para os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. (FERREIRA, 2011, p.31)

A Proteção Social Especial divide-se em média e alta complexidade:

Na média complexidade são realizados atendimentos às famílias com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos.[...] Na alta complexidade são realizados atendimentos que garantem proteção integral, como: moradia, alimentação, etc, para pessoas/famílias que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar(VANZETTO, 2005, p.4)

A proposta da NOB/SUAS 2005 é de que o serviço de proteção especial seja ofertado por município de grande porte ou por consórcios intermunicipais de Assistência Social. A Política Nacional de Assistência Social diz que os serviços dos CRAS e CREAS deverão ser prestados em unidades próprias dos municípios, junto com entidades não governamentais de assistência social, que façam parte da rede sócio assistencial da cidade.

A NOB/2005 chega para normatizar os conteúdos da ordem unitária, hierárquica e complementar às competências dos entes federados na gestão do financiamento e na execução da Assistência Social. Com a aprovação da NOB/2012 aprimorou-se ainda mais a gestão do SUAS e a qualificação da oferta de serviços, sob uma ótica de planejamento e monitoramento, avançando na função de vigilância socioassistencial e aperfeiçoando-se as responsabilidades entre os entes federados e a participação social. (QUINONERO; ISHIKAWA, NASCIMENTO; MANTOVAN, 2013, p. 48)

Outra característica da PNAS é que a centralidade dos serviços fica voltada para a família, conceituada da seguinte forma:

⁵Pequeno Porte I – Até 2,500 famílias referenciadas: 2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo, 2 técnicos de nível médio.

Pequeno Porte II – Até 3,500 famílias referenciadas: 3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e outro preferencialmente psicólogo, 3 técnicos de nível médio.

Médio, Grande, Metrópole e DF – A cada 5,000 famílias referenciadas: 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS, e 4 técnicos de nível médio.

[...] grupos de pessoas com laços consanguíneos e/ou alianças /afinidades, cujo vínculo circunscreve obrigações recíprocas, estando respaldada em torno das relações de gênero e de geração, sendo o lócus primário de socialização, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades humanas.(VANZETTO, 2005, p.9)

Para o SUAS não há distinção de como a família é constituída. O importante é incluir toda a família nos programas, projetos e serviços, para que saiam da situação de exclusão e possam ter suas necessidades mínimas atendidas. A PNAS tem, assim, um papel fundamental na garantia das políticas públicas para as famílias, uma vez que elas são vítimas das consequências das políticas neoliberais que vêm causando o seu crescente empobrecimento.

Mesmo que de forma lenta, a PNAS, juntamente com o que preconiza a LOAS e o Sistema Único de Assistência Social, têm cumprido importante papel no sentido de levar para a população os serviços de forma mais igualitária e com qualidade. Com foco na família e todos os seus membros, propõe-se um tratamento igualitário e universal de caráter preventivo de proteção social, fortalecendo os vínculos entre os seus membros.

Entretanto, a assistência social é uma das políticas que mais vem sofrendo para manter-se como política pública. Com uma base historicamente clientelista e de caráter compensatório, o SUAS tem encontrado muitas dificuldades para alterar esse quadro e fortalecer a Lei Orgânica da Assistência Social articulando Planos, Fundos e Conselhos. Na Assistência Social, o SUAS vem se instalando, porém de forma precária, as normas ditas pela política do neoliberalismo reduz cada vez mais os recursos destinados ao social. É o que veremos observando alguns dados sobre a realidade de implementação desse aparato institucional no Estado de Sergipe.

CAPITULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE: ANÁLISE DE DADOS SOBRE A PROTEÇÃO BÁSICA

A partir de agora, vamos entender como estão distribuídos os equipamentos do SUAS e seus profissionais no Estado de Sergipe. Para um melhor entendimento, os dados estão expostos de acordo com as oito regiões territoriais utilizadas no Estado de Sergipe, com base nos dados obtidos na SEIDH, sendo elas: Alto Sertão, Médio Sertão, Baixo São Francisco, Leste Sergipano, Grande Aracaju, Sul Sergipano, Centro Sul e Agreste Central. Optamos por fazer uma análise dos CRAS, enquanto serviços que indicam a instalação mínima da rede de proteção básica do SUAS e de suas equipes.

2.1- Implementação do CRAS por região e sua condição de funcionamento

O SUAS em Sergipe na proteção básica no tocante ao CRAS funciona com imóveis alugados e, em sua maioria, os trabalhadores são comissionados. A NOB-RH/SUAS de 2011 fala de forma de ingresso desses trabalhadores, o Censo SUAS 2014 mostra-nos que essa realidade também é nacional.

Para os municípios, a importância do CRAS como equipamento direciona-se para a Proteção Social Básica, como está nas anotações da NOB-RH/SUAS (2011, p.29) que diz,

A Tipificação de Serviços Socioassistenciais (2009), pactuada na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, define e detalha três serviços de proteção social básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoa com deficiência e idosos.

Os dados sobre a quantidade de CRAS, existentes em Sergipe por região, serão expostos a seguir, considerando a quantidade de municípios e a situação dos imóveis (próprios, alugados ou cedidos).

Sobre a quantidade de equipamentos por município, identificamos que em cada um deles existe pelo menos um CRAS e esta é a média de todas as regiões, excetuando-se a grande Aracaju que, em função do porte de seus municípios, possui uma quantidade maior de CRAS instalados, especialmente na capital. Já sobre a situação dos imóveis, destaca-se que em cinco das oito regiões, predominam CRAS funcionando em imóveis alugados.

A região do Alto Sertão compõe-se de sete cidades – Canindé do São Francisco, Gararu, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha – e conta com sete CRAS, no total, sendo três próprios e quatro alugados.

Na região do Médio Sertão, existem seis CRAS para um conjunto de seis cidades (Aquidabã, Cumbe, Feira Nova, Graccho Cardoso, Itabi e Nossa Senhora das Dores). Quatro deles funcionam em imóveis alugados; um em imóvel cedido e apenas um em imóvel próprio.

A região do Leste Sergipano é composta por oito cidades. São elas: Carmópolis, Divina Pastora, General Maynard, Japaratuba, Pirambú, Rosário do Catete, Santa Rosa de Lima e Siriri. Nesta, registram-se onze CRAS, sendo três próprios e oito alugados.

Na região do Sul Sergipano existem onze cidades (Araúá, Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Pedrinhas, Salgado, Santa Luzia do Itanhy, Tomar do Geru e Umbaúba) e exatamente onze CRAS, sendo cinco próprios, cinco alugados e um cedido.

A região do Centro Sul é composta de cinco cidades (Lagarto, Poço Verde, Riachão do Dantas, Simão Dias e Tobias Barreto) possui dez CRAS, sendo dois próprios e oito alugados.

Somente em três regiões, o número de CRAS funciona em imóveis próprios, superando os cedidos ou alugados: na região da Grande Aracaju, do Baixo São Francisco e do Agreste Central.

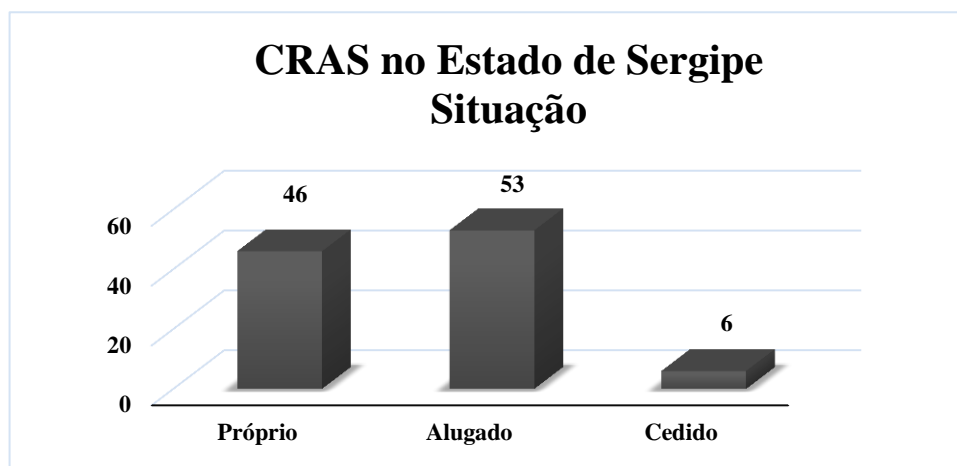
Os municípios de Amparo do São Francisco, Brejo Grande, Canhoba, Cedro de São João, Ilha das Flores, Japoatã, Malhada dos Bois, Muribeca, Neópolis, Pacatuba, Propriá, Santana do São Francisco, São Francisco e Telha compõem a região do Baixo São Francisco. São quatorze cidades, que juntas possuem quinze CRAS, sendo nove próprios e seis alugados.

Na região do Agreste Central existem quinze CRAS para um total de quatorze cidades (Areia Branca, Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Itabaiana, Macambira, Malhador, Moita Bonita, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Pinhão, Ribeirópolis, São Domingos e São Miguel do Aleixo). Também nesta região, predominam imóveis próprios (nove). Entre os demais, quatro são alugados e dois cedidos.

Por fim, na região da Grande Aracaju são nove cidades (Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga D'Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Riachuelo, Santo Amaro das Brotas e São Cristóvão) em que a quantidade de CRAS supera em muito o número de municípios: são vinte e nove ao todo. A situação dos imóveis também é diferente das demais regiões, pois a maioria (dezesseis) funciona em imóveis próprios, onze em imóveis alugados e dois imóveis cedidos.

Após uma análise com base nas oito regiões, podemos verificar que dentre os imóveis dos CRAS, são quarenta e seis são próprios, cinquenta e três alugados e seis cedidos, conforme a figura 1 abaixo:

Figura 1



Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos na SEIDH, CADSUAS

Um dos problemas identificados com a situação do imóvel sendo provisória (alugado ou cedido) é que também a localização do serviço passa a ser provisória. Isso pode fazer com que os usuários percam a referência do local exato do CRAS nos municípios/regiões em que predominam essas situações, dificultando o acesso aos serviços oferecidos.

Outra questão levantada pelo Censo SUAS em relação à problemática dos CRAS alugados diz respeito às condições de acessibilidade. No Censo SUAS é possível verificar que, em sua maioria, os serviços oferecidos pela Proteção Básica são oferecidos nos CRAS, que possuem 8.137 unidades, embora os Centros de Convivência apareçam em maior número, com 13.346 unidades.

Os profissionais do SUAS que estão lotados nesses equipamentos são referenciados na NOB-RH/SUAS – 2011 como equipe de referência. Sendo assim, veremos a seguir como estão esses profissionais em cada região no Estado de Sergipe.

A Gestão do Trabalho do SUAS, setor ligado ao Departamento de Assistência Social da SEIDH, acompanha e orienta tais trabalhadores, a fim de que o SUAS em Sergipe tenha a sua aplicabilidade da melhor forma possível. Sem medir esforços, os trabalhadores da Gestão do Trabalho vão até os municípios ver a realidade de cada equipamento e orientar, de maneira correta, suas ações, buscando aperfeiçoar a implementação do SUAS em Sergipe.

2.2. O número de Profissionais da proteção básica nas regiões sergipanas e suas formas de contratação

Neste momento, serão expostos os dados sobre a composição de equipes e suas formas de contratação, por região.

Em todas as regiões, o número de servidores não concursados chama a atenção, indo de encontro com o que a NOB-RH/SUAS diz no título VI das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS). Em seu item 3, consta que o “acesso à carreira estará condicionada à aprovação em concurso público de provas ou de provas de títulos”. (BRASIL, 2011, p.47).

Os sete CRAS da região do Alto Sertão são compostos por Assistente Sociais (dezenove), Psicólogos (nove) e Técnicos de Nível Médio (vinte e sete). Em relação às formas de contratação, temos predominância de trabalhadores temporários. São 19 nesta condição. Se somarmos a eles outras formas de contratação precária, como não permanentes (09) e comissionados (04), temos o total de 32 trabalhadores com vínculos precários contra formas de contratação mais estáveis (18 estatutários e 02 celetistas).

Na região do Médio Sertão, são seis CRAS compostos de onze assistentes sociais, seis psicólogos e vinte técnicos de nível médio. Também nesta região predominam vínculos precários: 29 (13 não permanentes, 14 temporários, 02 comissionados) contra apenas 08 trabalhadores contratados de forma mais estável (07 estatutários, 01 celetista).

Na região do Baixo São Francisco, são 15 CRAS que possuem vinte e seis assistentes sociais, onze psicólogos e cinquenta e dois técnicos de nível médio. Entre esses 89 trabalhadores, a maioria possui vínculos precários (58 temporários, 07 comissionados, 05 não permanentes). Somente 16 são estatutários e 03 celetistas.

Na região sul sergipana, os seus 11 CRAS possuem trinta e quatro assistentes sociais, onze psicólogos e oitenta e um técnicos de nível médio, o que totaliza 126 trabalhadores. Entre esses, 70 possuem contratos temporários, 13 são comissionados e 06 não são permanentes, ou seja, 89 trabalhadores do SUAS possuem vínculos instáveis na região. Os 37 que possuem vínculos mais estáveis, dividem-se em 34 estatutários e 03 celetistas.

Na região centro sul existem 10 CRAS, cujas equipes somam vinte e quatro assistentes sociais, quinze psicólogos e trinta e nove técnicos de nível médio. Entre esses 80 profissionais, predomina maioria (52) com vínculos mais precários, sendo 31 temporários, 12 comissionados e 09 não permanentes. Os 28 de vínculo mais estável dividem-se entre 22 estatutários e 06 celetistas.

Apesar de também apresentarem alto número de trabalhadores contratados com vínculos precários, em três das oito regiões encontramos o número de estatutários e celetistas ultrapassando, ainda que de forma residual, as demais formas de contratação. Tais regiões foram a grande Aracaju, o agreste central e o leste sergipano. Cabe lembrar que as duas primeiras já tinham, também, se diferenciado em relação à situação dos imóveis no item anterior.

Na região da Grande Aracaju, os 29 CRAS juntos possuem 211 profissionais: sessenta e seis assistentes sociais, vinte e sete psicólogos e cento e dezoito técnicos de nível médio. Esses trabalhadores foram contratados, em sua maioria, com vínculos estáveis (117 servidores, sendo 112 estatutários e 05 celetistas). Os contratos precários somam 94 trabalhadores: 44 comissionados, 34 temporários e 16 não permanentes.

Os 11 CRAS da região leste sergipana possuem 64 profissionais, dos quais vinte e quatro são assistentes sociais, onze psicólogos e vinte e nove técnicos de nível médio. São 12 temporários, 11 não permanentes, 06 comissionados, totalizando 29 trabalhadores com vínculos precários contra 35 trabalhadores com vínculos mais estáveis (02 celetistas e 33 estatutários).

Na região do Agreste Central, foram implantados 15 CRAS que possuem trinta e quatro assistentes sociais, dezessete psicólogos e setenta e dois técnicos de nível médio. Os 123 trabalhadores desta região são predominantemente contratados de forma estável. São 66 trabalhadores com vínculos entre estatutário (41) e celetista (16) e 57 com vínculos precários (40 temporários, 13 comissionados e 07 não permanentes).

O Censo SUAS deixa claro que 80,4% dos trabalhadores do SUAS não possuem um Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS). A precarização da forma de contratação dos trabalhadores fica explícita no Censo SUAS como uma realidade nacional, quando o sistema mostra que a maior parte dos seus trabalhadores é de cargos comissionados ou possuem outro vínculo, enquanto a menor fica com os estatutários e celetistas, em Sergipe

Dar visibilidade às formas precárias de ingresso na proteção básica do SUAS implica debater não somente o descumprimento do que está estabelecido pela NOB-RH/SUAS. Entende-se que a qualidade do serviço prestado fica fragilizada em alguns pontos. A alta rotatividade de trabalhadores, ocasionada pelas trocas de governo nos municípios, fragiliza a consolidação e implementação do SUAS, não só no Estado de Sergipe, mas em todo o Brasil. Por exemplo, como ficará a continuidade de projetos que estão em execução por uma equipe, após a perda de parte de seu colaboradores, devido a motivos políticos? Como os

trabalhadores do SUAS irão lutar por salários justos e pela qualidade dos serviços com autonomia técnica, uma vez que não são concursados?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, procuramos analisar a estrutura do SUAS no Estado de Sergipe, contextualizando a política de Assistência Social como parte dos mecanismos de enfrentamento da “questão social” no capitalismo.

Na década de 1990, vimos que com a chegada do neoliberalismo no Brasil e com a abertura da economia ao mercado externo, nos governos de Collor e Fernando Henrique Cardoso, o país passa por uma série de “reformas”. Em um ambiente favorável e um clima de democracia, as políticas sociais tinham um campo fértil, porém as normas e limites que o neoliberalismo impunha colocaram em xeque a aplicabilidade das garantidas na Constituição de 1988.

Os obstáculos oriundos do novo modelo de economia dificultam, cada vez mais, a aplicação das políticas sociais. Trazendo a realidade da assistência social para o Estado de Sergipe, buscamos verificar a aplicabilidade da PNAS e da NOB-RH/SUAS, analisando a estrutura do SUAS, no tocante à proteção básica e aos trabalhadores do SUAS.

No que se refere à consolidação do SUAS em Sergipe, confirmou-se, com base nos dados verificados, que a sua implementação não está ocorrendo de forma plena, uma vez que seus equipamentos, referentes à proteção básica, em sua maioria, não possuem sede própria, dificultando a referência do equipamento diante do usuário.

Outro ponto que vai na contramão da NOB-RH/SUAS, em relação aos profissionais, é a sua forma de ingresso na carreira. Em sua maioria, os vínculos são precários, apesar de em três regiões o número de trabalhadores estatutários e celetistas superar os demais vínculos. A maioria dos trabalhadores com outros vínculos, que não sejam estatutários e celetistas, deriva da falta de concurso público, que está previsto na NOB-RH/SUAS, uma vez que a normativa indica os Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS). Sendo esta também uma realidade nacional, presume-se que a maioria dos municípios não fez ainda concurso público para poder formar a equipe de referência, conforme a normativa solicita.

Nesse sentido, deixo em aberto futuras análises a partir de informações obtidas nesse TCC. Não houve tempo suficiente, por exemplo, para uma análise da proteção especial. Outra linha de pesquisa de discussão podem ser as próprias ações executadas por esses equipamentos e a análise de quem são os profissionais que estão a frente delas, entre outras questões que precisam ser melhor conhecidas, sobre a realidade da assistência social em Sergipe.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete - **Política Social: fundamentos e história**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2009

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB/RH. Brasília, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília, DF, MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

GERHAROT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

GIL, Antônio Carlos, **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas 2008.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. As cinco notas a propósito da “Questão Social”. In: **Revista Temporalis – ABEPSS**. Ano II nº 3, jan. a jun. de 2001.

_____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; **Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de assistência Social**, 2005.

QUINONERO, Camila Gomes; ISHIKAWA, Carlos Takeo; NASCIMENTO, Rosana Cristina Januário e MONTOVAN, Rosimeire Aparecida. **Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS**. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Quinonero_3.pdf. Acesso em 15 de Agosto de 2017

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas S.A. 2011

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012

SPOSATI, Adailza. **A Menina LOAS**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

VAZETTO, Antonia Alves. **O sistema único de assistência social e a centralidade na família**. Disponível em http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/servico_social/MSS25.pdf. Acesso em 15 de Agosto de 2017